

Impacto de los bonos financiados con la renta petrolera

Mauricio Medinaceli*
Leila Mokrani**

Resumen

El presente trabajo es una aproximación al estudio de dos instrumentos de protección social en actual aplicación –el Bonosol (ahora Renta Dignidad) y el Bono Juancito Pinto– que tiene como elemento común el constituirse en transferencias monetarias directas que son financiadas a través de la renta generada por la explotación de hidrocarburos. En este sentido, se busca responder a las siguientes preguntas: ¿Estas contribuciones incorporan en su estructuración mecanismos idóneos para llegar a la población objetivo y para la consecución de resultados que se esperan de su aplicación?, y ¿Cuál es el impacto sobre la distribución del ingreso y la pobreza de este tipo de bonos, tomando en cuenta que su financiamiento depende, casi directamente, de los precios del petróleo?.

Abstract

This paper aims to give an approximation to the study of two social protection instruments which are currently implemented: the Bonosol (now Renta Dignidad), and the Bono Juancito Pinto. As a common element, both are direct monetary transfers which are funded through the revenues of hydrocarbon exploitation. In this sense, the following questions are to be answered: as part of the structuring process, do these contributions include suitable mechanisms to reach the target population, and for the achievement of the expected results of their application?. Which is the impact of the type of bonuses on income distribution and on poverty, taking into consideration that their funding depends almost directly on oil prices?

* Economista graduado de la Universidad Católica Boliviana, obtuvo su maestría en el Programa ILADES/Georgetown University, en Santiago de Chile. Realizó estudios de postgrado en México y Alemania. Fue Ministro de Hidrocarburos en Bolivia (2005-2006) y actualmente

Introducción

La creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) –inserta en la nueva Ley sectorial de 2005– conjugada a una continua y significativa tendencia alcista de la cotización internacional del petróleo y al incremento de la demanda de gas boliviano por parte de Brasil, se tradujo en casi la cuadruplicación de la recaudación fiscal, vía gravámenes directos a la producción, en la gestión 2008 respecto a la del 2004.

Este escenario sin precedentes en la historia sectorial, si bien alentador, motiva en paralelo una preocupación generalizada en la ciudadanía respecto a cuáles son las mejores vías para el uso de estos recursos y, en particular, a los mecanismos que deben ser adoptados para garantizar impacto en los indicadores de desarrollo económico y social.

Este tema, objeto primordial de la política pública, ha vuelto a colocarse en el centro del debate nacional, generando amplias y variadas propuestas que van desde el financiamiento de proyectos de industrialización y diversificación productiva, pasando por posiciones que alertan sobre la necesidad de generar mecanismos de estabilización o anticíclicos, hasta aquellas que recomiendan una distribución universal mediante asignaciones per cápita de la renta, entre otras.

Por otro lado, si bien el Gobierno reconoce formalmente en el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, la necesidad de implementar políticas de protección social y desarrollo integral a través de medidas tanto estructurales como de acción inmediata, han sido éstas últimas las privilegiadas en el accionar gubernamental. En este marco, se ha ampliado la base de transferencias directas, principalmente mediante los siguientes mecanismos: 1) El ajuste de la renta universal a la vejez

trabaja como coordinador de hidrocarburos en la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), Quito-Ecuador.

** Economista, graduada en la Universidad Autónoma Metropolitana de México. Cursó una maestría en Gestión Pública y programas de postgrado internacional en gestión económica en el sector de hidrocarburos. Docente-investigadora del CIDES-UMSA. Este trabajo fue producido en el marco del Proyecto “Sociedades Inflamables: el caso boliviano”, llevado a cabo por el CIDES-UMSA, en convenio con la Universidad de Bergen, Noruega.

“Bonosol”, ahora denominada “Renta Dignidad”; 2) el “Bono Juancito Pinto” (desde el año 2006) dirigido a niños que cursan la educación primaria; 3) el “Bono Juana Azurduy” (desde el año 2009) en beneficio de mujeres embarazadas sin seguro social, pagadero en cada control médico hasta que el niño cumpla 2 años; 4) una Asignación a los Excombatientes de la Guerra del Chaco; y 5) un bono transitorio a favor de los Funcionarios Públicos para la gestión 2009.

En este contexto, el presente trabajo es una aproximación al estudio de los dos primeros instrumentos, que tiene como elemento común su financiamiento a través de la renta generada por la explotación de hidrocarburos. Se busca, en este entendido, responder a las siguientes preguntas: ¿Estas contribuciones incorporan en su estructuración mecanismos idóneos para llegar a la población objetivo y para la consecución de resultados que se esperan de su aplicación?, y ¿Cuál es el impacto sobre la distribución del ingreso y la pobreza de este tipo de bonos, tomando en cuenta que su financiamiento depende, casi directamente, de los precios del petróleo?

En este documento se intenta una respuesta a estas preguntas, a partir de un análisis cualitativo basado en el marco conceptual que se presenta en la primera parte y en un estudio cuantitativo que se apoya en la información contenida en las Encuestas de Hogares que anualmente realiza el INE bajo el programa MECOVI y un modelo de simulación.

Hacemos notar, finalmente, que si bien no es objeto del presente estudio evaluar las políticas de carácter estructural que persigan objetivos más amplios de desarrollo económico y social, este tema y aquellos relacionados con las fuentes de financiación de estas contribuciones directas serán abordados tangencialmente, como parte de la evaluación que se propone y de las conclusiones que de ésta emerjan.

Marco conceptual y evidencias empíricas

Transferencias directas

Las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), surgen a partir de los años noventa como un novedoso instrumento de política de protección social y de redistribución del ingreso. Este nuevo enfoque aparece en la

segunda mitad del siglo XX como alternativa a programas aplicados en los países en vías de desarrollo, que basaron su estrategia, básicamente, en la dotación de subsidios en alimentos a estratos pobres de la sociedad, con resultados dispares y escaso impacto en indicadores de bienestar social.

Desde una perspectiva conceptual, las TMC buscan, a través de la entrega de montos en efectivo a poblaciones objetivo y condicionados al cumplimiento de requisitos establecidos en los programas (ej.: matrícula escolar), incrementar la inversión en capital humano de largo plazo. Según la CEPAL (2002), estos programas se sustentan en la premisa de que el ciclo de perpetuación intergeneracional de pobreza está relacionado a la escasa inversión en capital humano y que, en este marco, el sistema de condicionamiento a las transferencias se constituiría en un incentivo efectivo para su concreción en hogares estructuralmente pobres o cercanos a la línea de pobreza.

Asimismo, el condicionamiento de las transferencias –a diferencia de iniciativas tradicionales– otorgaría a la política pública la cualidad de programa de reducción de pobreza y de promoción de oportunidades, y no simplemente asistencialistas. Así, se estaría frente a “una nueva forma de contrato social entre el Estado y los beneficiarios”, en un proceso donde el primero es un socio y el segundo receptor corresponsable. Este mecanismo requeriría como condición para su aplicación efectiva que: 1) la inversión privada en capital humano entre los pobres sea sub-óptima desde un punto de vista social; 2) la redistribución sea políticamente viable sólo si está condicionada al “buen comportamiento” (Fiszbein y Schady, 2009); y 3) exista disponibilidad de recursos sostenibles para su financiación.

En el caso concreto de las transferencias dirigidas a desalentar la deserción escolar¹, las TMC tendrían un “efecto de agregación y sustitución del ingreso, que reforzarían su impacto” (Villatoro, 2005). En este línea, Skoufias y Parker (2005) sugieren que el efecto ingreso de la transferencia adquiere relevancia para lograr incidencia en las políticas públicas de acceso

1 Este es uno de los problemas centrales en América Latina que registra porción elevada de niños, niñas y adolescentes que abandonan tempranamente el sistema escolar sin alcanzar los niveles mínimos de destrezas y conocimientos necesarios para integrarse a la sociedad (CEPAL, 2002).

universal a la educación, toda vez que la asistencia escolar y el trabajo infantil son sustitutos entre sí. Sin embargo, para procurar efectividad será necesario:

- Un criterio de “maximización de la utilidad” presupuestaria, de modo tal que las asignaciones tengan un nivel mínimo que se traduzca en incentivo real para asistir a la escuela (ej. valor del salario de mercado al trabajo infantil).
- Evaluar las externalidades a nivel agregado, positivas (ej. si los programas permiten atenuar grados de delincuencia) o negativas (ej. desincentivo a buscar vías productivas alternativas para la superación de la pobreza u oferta de servicios que no pueda adaptarse a crecientes niveles de demanda) de cada programa y, en particular, atendiendo las especificidades de la problemática socio-económica de cada entorno.

Ahora bien, en este punto conviene referirse a las limitaciones de este instrumento, o más propiamente establecer qué resultados pueden o no esperarse con la aplicación de las TMC. En este sentido, resulta evidente que este instrumento debe ser entendido como complementario a un sistema más amplio de políticas estructurales en el ámbito social y económico y que por sí sólo no puede suplir los requerimientos de un sistema de protección completo.

En el marco de los programas de protección social, si bien las TMC pueden tener impacto sobre objetivos tales como la pobreza por consumo, reducción del trabajo infantil y la utilización de servicios que en ausencia de intervención no serían tomados, no son, desde otro ángulo, el mejor mecanismo para atenuar el riesgo social en ciertos grupos con necesidades especiales o en situaciones coyunturales de crisis económica. En estos casos, serían más convenientes sistemas de pensiones sociales no contributivas o programas de asistencia laboral y transitorios de empleo, respectivamente (Fiszbein y Schady, 2009).

Desde la mirada de políticas más estructurales, se ha señalado como limitantes importantes –cuando menos a partir de la evaluación empírica de primera generación de estos instrumentos– que las TMC no garantizan necesariamente resultados finales en términos de indicadores de calidad y

“la no consideración del eslabón empleo en la cadena de reproducción intergeneracional de la pobreza” (Villatoro, 2005). La CEPAL destaca en este sentido que, estando las elecciones y preferencias de los individuos influidas por factores culturales y psicosociales, y siendo que el impacto en la mejora del capital humano depende también de variables tales como la calidad en la oferta de servicios, la rentabilidad de la educación y el desempleo, no se puede esperar que el incremento de ingresos vía transferencias actúe como instrumento exclusivo para el logro de objetivos de política social.

En esta línea, resulta ilustrativo referirse a Duryea y Pagés (Banco Interamericano de Desarrollo, 2002), quienes señalan a los bajos niveles educativos en la región como el principal obstáculo para lograr una mayor productividad del trabajo y, consecuentemente, mayores indicadores de crecimiento económico y de reducción de la pobreza, premisa que estaría sustentada en la evidencia empírica, a nivel microeconómico, de retornos en educación positivos y significantes.²

Según estas autoras, América Latina no sólo muestra un rezago respecto a países desarrollados en los años de educación promedio, sino también en los niveles generales en calidad de la educación que, además, reflejan inequidad según el nivel de ingreso, residencia y pertenencia étnica y racial. En este marco, se señala que para evitar la perpetuación del ciclo intergeneracional de pobreza, será necesario enfocarse en varios ámbitos: a) mayor gasto en educación per cápita, cualificación y remuneración adecuada de docentes, y en la generación de sistemas de monitoreo, reclutamiento y accountability, y b) atenuar el déficit en productividad generando ambiente propicio para la actividad económica (relaciones laborales y regulación, desarrollo financiero, transferencia e innovación tecnológica, infraestructura física y social) y el fortalecimiento institucional.

Complementando este marco y principalmente tomando en cuenta las especificidades del caso boliviano, resulta importante considerar otras posiciones y estudios referidos a la importancia de introducir la problemática de la escasa movilidad social como uno de los factores relevantes para

2 En la literatura económica no existe igual acuerdo con relación a la contribución de la educación a los niveles de ingresos per cápita y el crecimiento económico.

la explicación de las condiciones de pobreza y el bajo nivel de crecimiento económico (Andersen, 2003). Según esta argumentación, la desigualdad en el ingreso no es una variable exclusiva para explicar una determinada situación social. En casos donde esta desigualdad se conjuga con bajos niveles de movilidad social, se genera un desincentivo para incrementar el esfuerzo de inversión en educación y trabajo, toda vez que el cambio en la situación de las personas no estaría fuertemente condicionada a estas variables. Bajo este escenario, será probable que el crecimiento a largo plazo se vea restringido por la ineficiente utilización del capital humano.

En este entendido, si bien los incentivos vía TMC jugarían un rol importante y deberían tener como población objetivo niños desde temprana edad hasta adolescentes, será necesario también un sistema educativo público de alta calidad, estándares en infraestructura y préstamos favorables para la educación técnica y superior. Se alerta, paralelamente, que estas políticas de movilidad social sólo tendrán efecto en el crecimiento económico si las actividades productivas generan tasas de retorno al talento mayores a aquellas improductivas o de carácter rentista. En caso contrario, no se sentarían las bases para el logro de cambios estructurales hacia el desarrollo.

Para finalizar esta sección, conviene destacar que a pesar de que las TMC tienen un ámbito acotado de accionar y un efecto modesto en los indicadores de distribución agregados del ingreso, esto no desvirtúa “su alta eficacia potencial en cuanto al alivio de las situaciones más extremas de pobreza, ya que suelen ser las herramientas más útiles para elevar el nivel de vida de la población carenciada” (CEPAL, 2002). Si bien no existe aún evidencia empírica de que contribuyan a quebrar el círculo de reproducción de pobreza a largo plazo, sí ha sido probada su eficacia y resultados de impacto en la reducción de índices de pobreza a corto plazo y en el incremento de usos de servicios de salud y educación. Además –según destacan Fiszbein y Schady– los éxitos logrados con el modelo básico de los programas de TMC, estarían impulsando a los países a abordar desafíos de segunda y tercera generación, entre los que se incluyen la posibilidad de iniciativas para mejorar la oferta de servicios y el desempeño de los beneficiarios.

Experiencia internacional

La aplicación de las TMC, tanto a nivel mundial como regional, ha mostrado un importante grado de expansión desde su aplicación inicial en la década de los noventa y fue el instrumento privilegiado para focalizar esfuerzos en el cumplimiento de metas de reducción de la pobreza, asumidas por los gobiernos mediante la Declaración del Milenio.³

En el presente acápite, haremos una breve aproximación a dos experiencias de la región –El Programa Progresá en México y Programa *Bolsa Escola* de Brasil– ampliamente evaluadas por expertos⁴ en la materia. Este abordaje tiene el propósito de ilustrar las lecciones que de ellas se desprenden y recoger recomendaciones y criterios para la estructuración de estos instrumentos.

Características principales

Programa Progresá (Oportunidades)

El Programa Progresá nace en 1997 como una iniciativa del gobierno federal mexicano, con el mandato de brindar protección social y acrecentar la inversión en capital humano en los estratos más pobres de la sociedad y focaliza sus esfuerzos en el área rural. En 2001, esta iniciativa –rebautizada como “Programa Oportunidades”– amplía su cobertura incorporando a poblaciones objetivas de las zonas urbanas.

Una de las características principales del Programa es su enfoque integrado (incorpora componentes en la áreas de educación, salud y nutrición), que se funda en el principio de que “acciones simultáneas en las principales

3 Declaración mediante la cual los gobernantes asumen el compromiso de adherirse al cumplimiento de nuevas metas de desarrollo. Esta declaración fue adoptada en reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Cumbre del Milenio) realizada en Nueva York el año 2000.

4 Fuentes: CEPAL, PSAL-2002; Villatoro, Revista CEPAL No 86 – 2005; Fiszbein y Schady, Banco Mundial, 2009 y Skoufias, "Impacts on the welfare of rural households in Mexico", Ed. IFPRI-2005.

dimensiones del capital humano redundan en mayores beneficios o retornos sociales que aquellos que se obtienen de su aplicación en forma aislada” (CEPAL, 2002).

A continuación se presenta un esquema explicativo del Programa.

Descripción del programa oportunidades (PROGRESA)

	Instrumento	Características	Población Objetivo	Condicionante	Datos adicionales
COMPONENTE EDUCACIÓN	Transferencia monetaria directa a las madre de familia de los beneficiarios	Montos de Transferencias: a) función de ingreso adicional que potencialmente sería aportado mediante el trabajo infantil en la familia b) Progresivos: Se incrementan en función de la edad , en ciclo secundario y son mayores para niñas	Niños menores a 18 años de edad y matriculados entre el primer año y tercero de secundaria (Seleccionadas)	Asistencia clases, regular y comprobada en una tasa mensual no menor al 85%. + la exigidas en los componentes salud y nutrición	Entrega de recursos adicionales a las escuelas donde el programa está en aplicación, para compensar externalidades negativas por incremento en la demanda
COMP. SALUD	Atención en salud Primaria	Servicios prestados por Centros de la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano de Seguro Social	Todos los miembros de la familia (Seleccionada)	Visitas periódicas a los centros de salud (según plan y cronograma) + programas de entrenamiento	
COMPONENTE NUTRICION	Transferencia monetaria y entregas en especie	Monto Fijo de Transferencia, ajustado por inflación y dotación de suplementos alimentarios	Transferencia fija para mejorar consumo de alimentos y dotación de suplementos para niños y niñas de 4 meses a 2 años, lactantes y mujeres que amamantan (en familias seleccionadas)	Visitas periódicas a los centros de salud + programas de entrenamiento	En caso de detectarse mal nutrición o riesgo de desnutrición, la entrega de suplementos alimenticios se hace extensible a niños y niñas de 2 a 5 años
Criterio de elegibilidad					
*	Selección Geográfica con base a un índice de marginalidad construido con datos censales. Dentro el área geográfica las familias elegibles son determinadas mediante un censo que abarca a todos los hogares. La familias beneficiarias serán seleccionadas a través de un proceso que involucra a la comunidad mediante la realización de Asambleas				
Alcance en cobertura de hogares					
*	En sus inicios el Programa llegó a aproximadamente 300, 000 hogares y hoy en día abarca a alrededor de 5,000,000 de familias beneficiarias				
Interacción					
*	El Programa Oportunidades (Progresa) forma parte de una estrategia más amplia para el alivio a la pobreza en México, entre los que se incluyen el Programa de Empleo Temporal y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal.				

Elaborado con base a información de: CEPAL, PSAL-2002; Villatoro, Revista CEPAL No 86 - 2005; Fiszbein y Schady, Banco Mundial -2009 y; Skoufias, " Impacts on the welfare of rural households in Mexico", Ed. IFPRI-2005

Programa Bolsa Escola

Este Programa nace como una iniciativa de Gobierno Estadual de Campinas en 1995, dirigida al otorgamiento de becas escolares y que será rápidamente replicada en otros Estados. En el año 2003 –en el marco de una nueva estrategia de lucha contra la pobreza– estas iniciativas pasan a depender de un programa federal “Bolsa Familia” que centraliza todo el sistema de transferencias directas de Brasil.

El Programa *Bolsa Escola* tiene por objetivo extender la permanencia de niños y niñas en la escuela durante los niveles de primaria y secundaria, y reducir el trabajo infantil a través de la implementación del instrumento de asignación que se describe en el cuadro siguiente.

Descripción del programa de becas escolares “Bolsa Escola”

	Instrumento	Características	Población objetivo	Condicionante
COMPONENTE EDUCACIÓN	Transferencia monetaria directa a las madres de familia de los beneficiarios o - en su ausencia o impedimento - a un responsable legal acreditado	Montos de Transferencias fijos y hasta un máximo de tres hijos. Los montos son variables según municipios. El beneficio es otorgado por un período de tres años, al término de este período los beneficiarios pueden ser reincorporados previa reevaluación de su situación socio económica. Nota: a diferencia del caso mexicano, este programa no introduce en la determinación de montos a transferir, variables tales como edad, número o género; ni incorpora criterios de progresividad respecto al nivel de escolaridad	Niños de 6 a 15 años de edad y matriculados en niveles educativos de primaria o secundaria y cuyas familias cuenten con ingresos mensuales per cápita inferiores a un monto referencial establecido (familias seleccionadas)	Asistencia a clases como mínimo en un 85% de la jornada escolar en el mes.
Criterio de elegibilidad				
*	Para facilitar la focalización, el gobierno cuenta con un catastro nacional de familias beneficiarias de programas federales. El proceso de selección involucra el levamiento de datos a nivel municipal, la selección de familias elegibles es realizada por una entidad del gobierno federal y la elección final se efectúa a nivel local con la participación del Consejo de Control Social, que integra a representantes de la sociedad civil.			
Alcance en cobertura de hogares				
*	En programa Bolsa Familia, dentro del que se incluye este programa, actualmente tiene una cobertura de aproximadamente 11,000,000 de familias.			
Articulación				
*	Existen otros programas dentro del programa Bolsa Familia que incluyen componentes de salud. Existe un programa paralelo: el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI, Intregado hoy al Programa Alborada), que tiene por objeto erradicar las peores modalidades de trabajo infantil. Además de condicionantes similares al de la Bolsa Escola, el PETI, introdujo un mecanismo adicional que parece dar más garantías para la reducción del trabajo infantil: La Asistencia al Subprograma Jornada Ampliada que desarrolla actividades después de las horas de clase. El PETI incorpora además un componente psicosocial. Los beneficiarios del PETI no pueden participar en el Programa Bolsa Escola.			

Elaborado con base a información de: CEPAL, PSAL-2002; Villatoro, Revista CEPAL No 86 - 2005; Fiszbein y Schady, Banco Mundial -2009.

Principales resultados de la evaluación

Conforme a las fuentes consultadas (ver nota de pie de pág. No 4), existiría una posición consistente respecto a los siguientes resultados generales de los programas antes descritos:

- Eficacia para el incremento en la matriculación escolar e impacto positivo en la asistencia escolar de corto plazo; sin embargo, no muestran resultados concluyentes en términos de mejores indicadores de calidad en la educación (nivel de aprendizaje).
- Con relación al tema de permanencia escolar, el diseño de incentivos del Programa Progreso de México parece indicar un mayor potencial para garantizar una permanencia de alumnos durante todo el ciclo escolar. En el caso del Programa *Bolsa Escola*, se ha señalado que la determinación de un umbral de tiempo para la ayuda (3 años) y los criterios de determinación de montos de transferencias (no incorporan criterios de progresividad según la etapa educativa, ni criterios de costo de oportunidad) podrían constituirse en una limitante para garantizar la continuidad en la escuela.
- Impacto positivo en la reducción de la brecha de pobreza a corto plazo. Lo que queda aún por resolver es el potencial de este instrumento para lograr que los beneficiarios pasen el umbral de pobreza y, en el largo plazo, para romper con el ciclo de reproducción de condiciones de pobreza. Para el primer caso, se estima que el éxito de estos programas dependerá de su continuidad, de los montos de transferencias, la cobertura y la adecuada focalización de la población beneficiaria y los objetivos. En el segundo caso, se considera que estos instrumentos pueden actuar como complementarios en una gama más amplia de acciones necesarias y relacionadas con el desempeño mismo de la economía agregada; en todo caso, deberá procurarse la mejora en la calidad de educación y mayores oportunidades de empleo.
- Efectos positivos potenciales en la reducción del trabajo infantil. Sobre este tema, sin embargo, no se presentan pruebas concluyentes. En este entendido, se aclara que la asistencia a los centros educativos no garantiza necesariamente que los niños realicen trabajos en horas extra

escuela. En esta línea es importante anotar –como sugieren los trabajos de Skoufias y Parker– que los sistemas de evaluación inherentes a estos programas no incluyen consideraciones relativas a la distribución de tiempo de los estudiantes y, por tanto, no se puede establecer si el logro de los objetivos del proyecto se está efectuando a expensas del tiempo libre de los niños.

En este caso, es recomendable la aplicación de mecanismos tales como el PETI de Brasil, que incorpora en los condicionamientos a la transferencia la realización de actividades extra clases, y una determinación de montos que se basan en criterios de costo de oportunidad (sí contemplados en el Programa Progres).

- Efectividad en la focalización de la población objetivo. En ambos programas, los beneficios han llegado a las poblaciones con necesidades insatisfechas y en situación de pobreza.

Se destaca, no obstante, que en el caso del Programa *Bolsa Escola* se han evidenciado importantes niveles de no cobertura, que se explican principalmente por la falta de recursos financieros en los municipios más pobres (el programa se financia con recursos locales). Se ha recomendado que el gobierno federal transfiera montos adicionales cuando estos casos se presenten.

En el caso del Programa Progres, si bien tiene alta eficiencia en la selección de beneficiarios en zonas de pobreza extrema, no cuenta con las mismas capacidades de selección en estratos que se encuentran más cercanos a la línea de pobreza. En estos casos, la selección errada de beneficiarios redundaría en insatisfacción de los grupos excluidos del programa y podría gestar divisiones en la comunidad (Rocha, 2003, citado en Revista CEPAL N° 86, 2005).

- Fortaleza en los sistemas de evaluación de impacto aplicados en el Programa Progres. Según señala Villatoro, el Programa Progres cuenta con métodos de evaluación cuantitativos y cualitativos que permiten contrastar las hipótesis básicas de diseño, tales como costo-efectividad e importantes análisis de incidencia. Adicionalmente, se hace notar que “lo que hace que el programa de México sea realmente excepcional son las sucesivas rondas de datos recopilados para evaluar

su impacto, el acceso público a dichos datos y los cientos de trabajos y publicaciones...” (Fiszbein y Schady, 2009).

Recomendaciones para la estructuración de las TMC

La gran gama de evaluaciones empíricas, entre las que se incluyen las descritas en el punto anterior, han permitido generar un proceso de aprendizaje relativo a las fortalezas y debilidades de las TMC como instrumento efectivo para interrumpir el ciclo de perpetuación intergeneracional de pobreza, fundamentalmente en países en vías de desarrollo. Con base a los resultados de evaluaciones de impacto, investigadores dedicados a la temática han identificado como condición necesaria, para la profundización, perfeccionamiento y éxito de estas experiencias, su adecuada estructuración.

A continuación se detallan los elementos básicos que, conforme a las lecciones que se desprenden de la aplicación de primera generación de las TMC, deben ser considerados en el diseño de toda contribución directa.

Financiamiento.-

Considerando que desde una perspectiva conceptual las TMC no pretenden adquirir un carácter asistencialista, sino más bien constituirse en programas efectivos de promoción de oportunidades y de reducción de pobreza a largo plazo, será necesario garantizar como condición *sine qua non* las fuentes de financiamiento y los flujos de efectivo, en los montos y tiempos oportunos que sean exigidos conforme al diseño del programa.

Será requerido, en este entendido, el compromiso serio de los gestores públicos de considerar estas inversiones como prioritarias. Las obligaciones de inversión en capital humano deberán estar garantizadas, adecuadamente programadas y formalizadas en los presupuestos de los gobiernos centrales, intermedios o locales, según corresponda, o de manera concurrente en todos estos niveles, si así estuviese estructurado el programa.⁵

5 Para efectos ilustrativos, referirse a los problemas de “subcobertura” por falta de financiación, detallados anteriormente.

Selección de población objetivo.-

Las transferencias deben llegar exclusivamente y de manera efectiva a las poblaciones objetivo: *familias pobres que subinvierten en capital humano* (Villatoro, 2005). La adecuada focalización de los beneficiarios es, sin duda, una de las tareas más complejas en la estructuración de los programas de TMC, e implica retos similares a los que se enfrenta todo programa de protección social y de políticas redistributivas.

Los métodos son variados y su propiedad depende de las especificidades de cada contexto, sin embargo existen ciertos lineamientos que deben ser atendidos para procurar grados de confiabilidad. Las evaluaciones empíricas sugieren que el método aplicado por Progresá, aún cuando más efectivo en la selección de hogares en extrema pobreza que en los casos de pobreza moderada, se ha constituido en un referente importante de eficacia y con importantes niveles de razonabilidad. (Ver características generales en el esquema resumen presentado en esta sección).

Según el estudio de evaluación de métodos de selección de poblaciones beneficiarias, elaborado por Skoufias, Davis y Behrman, "... se concluyó que el índice de marginación utilizado por Progresá funciona bastante bien cuando se le compara con el modelo para la selección de localidades basado en el consumo. Este modelo ofrece una categorización más precisa de la pobreza, lo que implica que es más probable que la focalización geográfica basada en el índice de marginación tenga mayor tasa de fuga que de subcobertura" (Skoufias, Davis, Behrman, IFPRI, 2000).

Asimismo, en lo que respecta a los costos sociales y comunitarios que se derivan de los procesos de selección (ej. insatisfacción de grupos excluidos), las experiencias estudiadas muestran la importancia de incluir, en las decisiones finales de elección, a organizaciones locales (Asambleas comunitarias y Consejos de Control Social, en las experiencias de México y Brasil, respectivamente) y perfeccionar los mecanismos de su participación en el proceso.

Criterios de condicionalidad.-

Las TMC aplicadas a nivel internacional, han estado principalmente enfocadas a incrementar el uso de servicios por parte de la población objetivo

(ej matriculación a la escuela de niños en edad temprana o como incentivo para evitar deserciones entre el ciclo de primaria y secundaria). Está hoy en discusión la posibilidad de que estos instrumentos incluyan condicionantes relacionadas al logro de resultados, en términos de calidad, en el caso que estos potenciales avances dependan en buena medida de los beneficiarios.

En este ámbito, se considera que el mecanismo adecuado sería el de incluir bonificaciones por desempeño, adicionales al beneficio básico (Fiszbein y Schady, 2009).

Criterios para la determinación de montos de transferencia.-

La determinación de montos de transferencia dependerá del peso relativo que se den a los objetivos del Programa, es decir, si éstos están encaminados a lograr efectos redistributivos, al incremento en la inversión en capital humano, o ambos.

En el primer caso, existe evidencia empírica que a mayor monto de asignación se lograrán mejores efectos en la reducción de la pobreza por consumo o ingreso. Para el caso de la inversión en capital humano, principalmente cuando los objetivos están referidos a obtener una mayor matriculación escolar y la reducción del trabajo infantil, parece más adecuada la aplicación de criterios de costo de oportunidad.

Aquí, la experiencia del Programa Progresá aparece nuevamente como referente. Tal como fuera destacado anteriormente, el principio rector aplicado en México para la determinación de los montos de asignación fue el de establecer un mínimo equivalente al ingreso que la familia dispondría en caso de que el niño beneficiario trabajara (salario de mercado al trabajo infantil). Adicionalmente –a objeto de incentivar la permanencia de los beneficiarios en la escuela– se incluye un criterio de proporcionalidad en función al avance en el ciclo de enseñanza, asignándose paralelamente un monto mayor a las niñas.

Adicionalmente, Villatoro destaca la necesidad de que las transferencias incluyan costos de escolarización (gastos asociados de envío a la escuela) y que sean ajustadas por inflación y establecidas en función del número de niños en el hogar para no generar desincentivos en familias numerosas.

Externalidades.-

Uno de los aspectos centrales en la estructuración de instrumentos de asignación es la evaluación de la externalidades positivas y negativas. Las primeras, por supuesto, serán un argumento mayor para la justificación del programa y merecerán ser incluidas como variables de evaluación y seguimiento.

En el caso de externalidades negativas, el Programa deberá contemplar mecanismos de mitigación y/o compensación. Un aspecto que se presenta típicamente en la aplicación de las TMC, es que éstas actúan favorablemente en la demanda del servicio en un entorno en el que, generalmente, la oferta no tiene capacidad de ajuste o adaptación frente a esta presión adicional. En caso de que el Programa no esté acompañado de compensaciones o no se otorguen mayores asignaciones presupuestarias a los oferentes, se podrían enfrentar resultados negativos en la calidad de la prestación, afectando a todo el sistema de usuarios.

Ahora bien, es importante destacar que el logro de mayores niveles de calidad en los servicios parece no depender exclusivamente de mayores asignaciones presupuestarias. Éste es un tema central de política pública que deberá ser atendido en una dimensión estructural.

Articulación.-

La evaluación de las TMC parece sugerir que los programas que aplican un enfoque integrado –articulando diferentes dimensiones del capital humano– no sólo redundan en mayores retornos sociales que los que son encarados de forma aislada, sino que también permiten una optimización tanto de costos, mayor eficiencia de gestión y planificación y mejores resultados de focalización.

Si bien, como vimos, existen experiencias que han incorporado a la vez la dimensión de salud (incluido el componente nutrición) y educación, el desafío en el diseño de TMC de segunda generación parece ser el de procurar incentivos al rendimiento y una mayor articulación con iniciativas de capacitación e inserción laboral. En todo caso, las TMC son sólo un

instrumento dentro de una amplia gama de políticas. Los cambios estructurales de largo plazo dependerán también de programas de mayor alcance para la mejora en la calidad de la educación y generación de empleo. El reto es lograr articulación y sinergias entre los diferentes instrumentos de política pública, buscando sentar bases sólidas para lograr impacto en los esfuerzos para superar la pobreza en el largo plazo.

Evaluaciones de impacto.-

Tendrá que ser requisito de todo programa de transferencias, incorporar en su diseño sistemas cualitativos y cuantitativos de evaluación de impacto, que además cumplan los estándares exigidos para este tipo de análisis. Es condición necesaria, en este sentido, contar con insumos que faciliten la contrastación de las hipótesis que fundan el programa, su costo efectividad e indicadores de impacto que sirvan de guía para la toma de decisiones oportunas en materia de política pública y que permitan el mejoramiento continuo de este instrumento.

Intervenciones complementarias.-

Se ha notado que para quebrar el ciclo de perpetuación de la pobreza se necesitan medidas de largo alcance entre las que las TMC son únicamente un instrumento complementario. Los resultados de impacto estructural, pasan también por la mejora en la calidad de la educación y condiciones productivas que generen oportunidad de empleo e ingresos dignos a las familias.

La evaluación empírica ha mostrado también que la eficacia en los programas de reducción de pobreza no sólo depende de transferencias monetarias, sino también de la incidencia que se pueda lograr en modificar sistemas de creencias o prácticas sociales y culturales que inhiben la consecución de los objetivos definidos en los programas. En este entendido, resulta relevante que los programas de TMC incorporen componentes psicosociales en su diseño.

En este contexto, las evaluaciones realizadas enfatizan en la importancia de intervenciones –como condicionantes de las TMC– mediante charlas

y capacitaciones para mejorar en “las prácticas de crianza y la calidad del entorno del hogar” e incidir en la percepción de muchas familias pobres (principalmente en América Latina) con relación al trabajo infantil. Sobre este último punto, Villatoro señala que en el caso del Programa Progres a parte de los beneficiarios “*tendían a creer que el trabajo infantil: i) permite a los niños insertarse mejor en el mundo adulto; ii) evita la drogadicción, la participación en pandillas y el alcoholismo y iii) supone un aborro para la familia*”.

Finalmente, el mismo autor recomienda –en los casos de poblaciones complejas como es el de los niños de calle– la articulación de los programas con las ONG’s dedicadas a la temática. El incluir como parte de los condicionamientos de las transferencias la asistencia de programas ofrecidos por las ONG’s, generaría beneficios derivados de menores costos por externalidades negativas en la oferta de servicios, un mejor aprovechamiento de la experiencia de estas agencias y se facilitarían la maximización la eficiencia en las intervenciones.

El caso boliviano

Tal como fuera destacado en la introducción, el presente trabajo pretende una aproximación analítica de las transferencias monetarias que están siendo aplicadas en Bolivia y que tienen la característica común de financiarse, de manera directa, mediante los ingresos de la renta obtenida por la explotación de hidrocarburos.

En este entendido, se pretende responder a dos cuestiones básicas: ¿Estas contribuciones incorporan en su estructuración mecanismos idóneos para llegar a la población objetivo y para la consecución de resultados que se esperan de su aplicación?, ¿Cuál es el impacto sobre la distribución del ingreso y la pobreza de este tipo de bonos, tomando en cuenta que su financiamiento depende, casi directamente, de los precios del petróleo?

En el intento de responder a estas interrogantes, en este apartado se realizarán consideraciones preliminares referidas a los elementos cualitativos que caracterizan el diseño de estos instrumentos, tomando como base los lineamientos de evaluación descritos en el marco conceptual. Estas

apreciaciones sobre los posibles impactos que surjan de este análisis previo, serán posteriormente testeadas a través del modelo que se presenta en el punto 3 de este documento.

Marco legal y monto de las transferencias

En la actualidad, son dos los mecanismos de transferencias financiados por la Renta de Hidrocarburos, que están siendo aplicados en Bolivia: 1) la Renta Dignidad que tiene como antecedente el Bonosol y 2) el Bono Juancito Pinto. A continuación, se presenta una descripción de estos instrumentos, con base en las normas legales que los crean.

Renta Dignidad (Ex Bonosol)

El Bonosol nace en el ámbito del proceso de reestructuración y capitalización del sector de Hidrocarburos instaurado con la emisión de la Ley 1544 de 1994. Mediante este proceso, los activos y derechos de las empresas públicas –*Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)*, *Empresa Nacional de Electricidad (ENDE)*, *Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)*, *Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE)* y *Empresa Metalúrgica Vinto*– pasan a conformar el capital de nuevas sociedades de economía mixta, que luego fueron capitalizadas mediante nuevos aportes de inversionistas privados, con quienes se suscribieron contratos de administración de estas sociedades.

Conforme establece la citada Ley, el resto de acciones de propiedad del Estado deberían transferirse a título gratuito a los ciudadanos bolivianos residentes en el país y que al 31 de diciembre de 1995 hubiesen alcanzado la mayoría. Dichas acciones pasan a conformar un fondo de pensiones de capitalización individual que serán administradas por sociedades seleccionadas mediante licitación pública individual.

En el marco de estas reformas, en 2002 se emite la Ley No 2427 que dispone en su artículo primero que “*Todos los ciudadanos bolivianos residentes en el territorio nacional que hubieren cumplido veintiún años al 31 de diciembre de 1995, tienen derecho, a partir de los sesenta y cinco años de edad y hasta su muerte, al beneficio anual y vitalicio denominado BONOSOL*”. Este bono, concebido como

parte de un sistema de pensión social, debería ser financiado por el Fondo de Capitalización Colectivo asociado al Fondo Individual de Pensiones, conforme se detalla en el cuadro siguiente.⁶

Bonosol

Instrumento	Características	Población objetivo	Financiamiento
Transferencia monetaria directa no condicionada (Categoría: Régimen de Seguridad Social No Contributivo).	<p>Montos Anuales de Transferencias:</p> <p>A). Fijos (inicialmente establecido en 1,800 Bs) , hasta el 31 de Diciembre de 2007 + un derecho a gastos funerarios por un monto equivalente del 50% del monto del bonosol.</p> <p>B). A partir del 1ero de enero de 2008 y cada 5 años, el monto de Bonosol + Gastos funerarios será el fijado por la superintendencia de pensiones mediante Resolución fundada en un estudio actuarial basado en el valor de los montos de capitalización colectiva y la mortalidad de los beneficiarios.</p>	Ciudadanos bolivianos residentes en el territorio nacional que hubieren cumplido veintiún años al 31 de diciembre de 1995; a partir de los sesenta y cinco años de edad y hasta su muerte.	<p>Mediante el Fondo de Capitalización Colectiva, definida como fondos de pensiones cuyos activos están consituídos por cuotas de Fondo Individual de Pensiones.</p> <p>A su vez, el Fondo Individual de Pensiones está conformado por Cuentas Individuales + Cuentas de Pensiones Vitalicias Variables+ Fondos de Capitalización Colectiva.</p>

Nota: 1) los Fondos de Capitalización Colectiva se destinan exclusivamente al pago del Bonosol y Gastos Funerarios. 2)Se dispone que las Administradoras de Fondos de Pensiones inviertan, a valor de capitalización, las acciones de las empresas capitalizadas que forman parte del activo de los Fondos de Capitalización Colectiva.

En 2005, mediante la promulgación de la Ley 3058, el sector de Hidrocarburos fue objeto de una nueva reforma que centra sus lineamientos en un rol protagónico del Estado en la gestión de la cadena hidrocarburífera. Esta Ley, en el plano tributario, dispone el incremento de la carga tributaria directa a través de la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) de 32% de valor de la producción de hidrocarburos, acompañado de la ampliación de base de beneficiarios internos de la renta hidrocarburífera (Prefecturas Departamentales, Universidades estatales, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas de la Nación, entre otros).

Una año más tarde, en mayo de 2006, el gobierno del Presidente Evo Morales Aima aprobó el denominado Decreto de Nacionalización

6 Elaboración propia con base a disposiciones normativas.

“Héroes del Chaco” No 28701, que profundiza la reforma antes referida y dispone, entre otros aspectos: el control, dirección y plena participación estatal en toda la cadena de los Hidrocarburos. La recuperación de las empresas capitalizadas que este proceso supone, exigirá la redefinición de la ingeniería que había sido diseñada para la financiación del Bonosol. Así, mediante Ley N° 3791 de 2007, se dispone la creación de la Renta Dignidad –en sustitución del Bonosol– y la fuentes para su financiamiento.

Las características de esta contribución son las siguientes.

Renta dignidad

Instrumento	Características	Población objetivo	Financiamiento
Transferencia monetaria directa no condicionada (Categoría: Régimen de Seguridad Social No Contributivo)	Montos Anuales de Transferencias*: A). Hijos [inicialmente establecido en 2,400 Bs (o cuotas de 200 bs mensuales) y, para aquellos beneficiarios que reciben una renta del sistema de seguridad de largo plazo en 75% de este monto] + un derecho a gastos funerarios.	* Bolivianos residentes en el país mayores de sesenta años de edad, que no perciban una renta del sistema de seguridad de largo plazo o una remuneración contemplada en el Presupuesto General de Nación.	A) El 30% de todos los recursos percibidos por el IDH de las prefecturas, Municipios, Fondo Indígena y TGN.
	B). Cada 3 años, el monto de esta Renta + Gastos funerarios podrá sufrir variaciones que serán determinadas por el Poder Ejecutivo en base a la evaluación técnico-financiera de las fuentes de financiamiento.	* Los bolivianos que perciban una renta del sistema de seguridad social de largo plazo percibirán el 75% de la Renta Dignidad.	B) Los dividendos de las empresas públicas capitalizadas, generados a partir de la gestión 2008, en la proporción accionaria que corresponde a los bolivianos.

* Nota: Renta Vitalicia , según el artículo 10 de la Ley 3791, la Renta Dignidad podrá otorgarse en efectivo y/o en especie

Como puede apreciarse, una parte fundamental del financiamiento proviene de la retención del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, en un 30% de los montos de coparticipación de los niveles subnacionales de gobierno.

En lo que respecta a los niveles de erogación de esta Renta y su evolución, se tienen los siguientes datos:

Bolivia: Beneficiarios e importes cancelados del BONOSOL⁽¹⁾ por área geográfica según departamento, al 31 de diciembre de 2005-2007
(En número de personas)

Departamento	Total		Área urbana		Área rural	
	Casos	En miles de bolivianos	Casos	En miles de bolivianos	Casos	En miles de bolivianos
2005^(p)						
Bolivia	479,087	862,357	401,236	722,225	77,851	140,132
Chuquisaca	36,945	66,501	29,860	53,748	7,085	12,753
La Paz	151,429	272,572	139,609	251,296	11,820	21,276
Cochabamba	88,116	158,609	81,360	146,448	6,756	12,161
Oruro	29,617	53,311	28,010	50,418	1,607	2,893
Potosí	53,404	96,127	36,200	65,160	17,204	30,967
Tarija	27,061	48,710	17,204	30,967	9,857	17,743
Santa Cruz	75,884	136,591	60,514	108,925	15,370	27,666
Beni	15,166	27,299	7,315	13,167	7,851	14,132
Pando	1,465	2,637	1,164	2,095	301	542
2006^(p)						
Bolivia	482,156	867,881	380,296	684,533	101,860	183,348
Chuquisaca	36,668	66,002	27,005	48,609	9,663	17,393
La Paz	152,718	274,892	133,548	240,386	19,170	34,506
Cochabamba	88,975	160,155	74,352	133,834	14,623	26,321
Oruro	29,591	53,264	27,557	49,603	2,034	3,661
Potosí	52,619	94,714	34,617	62,311	18,002	32,404
Tarija	27,361	49,250	17,147	30,865	10,214	18,385
Santa Cruz	77,643	139,757	58,313	104,963	19,330	34,794
Beni	15,074	27,133	6,559	11,806	8,515	15,327
Pando	1,507	2,713	1,198	2,156	309	556
2007^(p)						
Bolivia	477,251	859,052	366,515	659,727	110,736	199,325
Chuquisaca	35,412	63,742	25,199	45,358	10,213	18,383
La Paz	152,044	273,679	128,366	231,059	23,678	42,620
Cochabamba	88,052	158,494	70,867	127,561	17,185	30,933
Oruro	29,231	52,616	26,981	48,566	2,250	4,050
Potosí	50,633	91,139	32,321	58,178	18,312	32,962
Tarija	27,031	48,656	16,750	30,150	10,281	18,506
Santa Cruz	78,357	141,043	58,476	105,257	19,881	35,786
Beni	14,952	26,914	6,333	11,399	8,619	15,514
Pando	1,539	2,770	1,222	2,200	317	571

Fuente: Superintendencia de pensiones, valores y seguros Instituto Nacional de Estadística

(p) Preliminar

(1) Beneficio de la capitalización para las personas de 65 años y más.

Información modificada de manera permanente, a partir de ajustes en el pago de rezagados en cada gestión por parte de la SPVS.

Bono Juancito Pinto

El Bono Juancito Pinto fue creado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, mediante Decreto Supremo de 28899 de 2006, y tiene por objeto constituirse en un mecanismo de incentivo a la matriculación, permanencia y culminación del año escolar de los niños y niñas en el ciclo de primaria,

en las unidades educativas públicas de todo el sistema nacional. A continuación se describen los principales elementos característicos de este bono, al momento de su creación.⁷

Bono Juancito Pinto

	Instrumento	Características	Población objetivo	Condicionante
COMPONENTE EDUCACIÓN	Transferencia monetaria directa o en especie	<p>Montos de Transferencias fijos a cada niño beneficiario, por un valor anual de 200 bs</p> <p>El bono será pagado en dos cuotas iguales de 100 bs, una al inicio de la gestión escolar y otra al cierre de esa gestión.</p> <p>Se establece la posibilidad de que el pago sea efectuado en especie, con productos nacionales.</p>	Niñas y niños que cursen los primeros cinco años de primaria en unidades educativas públicas de todo el territorio nacional.	Si bien el decreto de creación, no especifica ninguna, mediante resoluciones reglamentarias se establece como requisito estar registrado en el libro de inscripciones y ser alumno con asistencia regular a la fecha de pago.
Financiamiento				
*	Para la gestión 2006, se instruyó a YPFB transferir al Ministerio de Hacienda el monto 248, 500, 000 bs , de los recursos provenientes de la nacionalización de los hidrocarburos. Este monto pasa a constituir un fideicomiso administrado por NAFIBO y cuyo costo administrativo y financiero no podrá exceder del 4% del monto. No se establece fuente específica para futuros años, éstos deben ser gestionados por la Unidad Ejecutora.			
Sistemas de evaluación y rendición de cuentas				
*	El decreto de creación de Bono establece: a) La creación de una Unidad Ejecutora, dependiente del Ministerio de Planificación y Desarrollo, que tiene entre sus funciones implementar y actualizar bases de datos; identificar requerimientos; monitorear y evaluar el impacto generado por el Bono y gestionar y obtener recursos financieros en forma oportuna, coordinando con el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Interno y b) mecanismos de control social, ejercido por organizaciones sociales a nivel local , que en base a sus usos y costumbres velarán por la transparencia en el pago del Bono (en caso de fraude de aplicarán sanciones establecidas por Ley)			
Articulación				
*	Entre varias, se pueden citar las siguientes iniciativas de protección social: El gobierno en 2009, implementa en el área de salud el Bono Juana Arzuíduy para mujeres embarazadas, pagadero en cada control médico hasta que el niño cumpla 2 años . Existen otras iniciativas, en otros niveles de gobierno, como el “desayuno escolar” con larga data de aplicación, el Bono Esperanza (en la ciudad de El Alto) hoy denominado Wawanakasataqui y que pasó de contribuciones monetarias a niños en edad escolar a contribuciones en especie. Otras financiadas por organismos internacionales y ONG que actúan en algunas localidades, en el área de educación y salud. Se incluyen también acciones como las del Seguro Universal de Salud Autónomo del Departamento de Tarija (SUSAT) implementado por la Prefectura de dicho Departamento.			

7 Los esquemas explicativos de este Bono, presentados en este apartado, son de elaboración propia, considerando normas aplicables de fuentes oficiales.

Este diseño original, será sujeto a ajustes en cada una de las gestiones anuales siguientes. Como se aprecia en el esquema presentado a continuación, estos ajustes están relacionados con la ampliación de beneficiarios, mecanismos de financiación y unidad ejecutora.

Ajustes al bono Juancito Pinto

	Gestión 2007 - DS 29321	Gestión 2008 - DS 29652
BENEFICIARIOS	Ampliación: "niños y niñas hasta el sexto (6to) de primaria del sistema de educación pública, incluidos los alumnos de Educación Especial y los niños o niñas de Educación Juvenil Alternativa.	Ampliación: "niños y niñas hasta el octavo (8vo) de primaria del sistema de educación pública, incluidos los alumnos de Educación Especial y los niños o niñas de Educación Juvenil Alternativa.
UNIDAD EJECUTORA	Pasa a depender del Ministerio de Educación y Culturas. Se elimina de sus competencias aquella referida a gestionar y obtener recursos financieros para el pago del Bono.	Se elimina la Unidad Ejecutora. Por D.S. 29246 se conforma la Red de Programas de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario RPS -DIC. Sus programas (incluido este bono) estarán financiados por recursos de contravalor, cooperación internacional y el TGN. Las prefecturas y gobiernos municipales podrán asignar como contraparte ingresos de coparticipación tributaria - IDH y HIPC - o recursos propios.
FINANCIAMIENTO	Para el Pago de Bono en 2007, se autoriza al Ministerio de Hacienda transferir al Ministerio de Educación y Culturas la suma de 293.977.292 bs. De este monto, YPFB y la COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia) aportarán 157.200.000 bs. El monto global pasa a constituir un fideicomiso administrado por el Banco de Desarrollo Productivo - BDP; el costo administrativo y financiero no podrá exceder del 4% del monto.	Para el Pago del bono en 2008, se autoriza al Ministerio de Hacienda transferir al Ministerio de Educación y Culturas la suma de 375.440.208 bs. Este monto continúa en fideicomiso administrado por el Banco de Desarrollo Productivo - BDP
NOTA ADICIONAL	El monto del Bono no se modifica, pero se establece una sola cuota de pago anual	

La evolución de pagos de este Bono se muestran en el siguiente cuadro:

**Beneficiarios e importes cancelados - bono Juancito Pinto
Gestiones 2006 - 2008**

Departamento	N° de unidades educativas	N° alumnos registrados	N° alumnos pagados	Monto pagado en miles de bolivianos	% Respecto a benef. Totales
2006					
Bolivia	12,942	1,108,067	1,085,360	217,072.0	100.0%
Chuquisaca	1,075	78,757	77,736	15,547.2	7.2%
La Paz	3,381	276,945	273,636	54,727.2	25.2%
Cochabamba	2,003	198,843	194,928	38,985.6	18.0%
Oruro	574	47,964	47,073	9,414.6	4.3%
Potosí	1,993	105,604	102,333	20,466.6	9.4%
Tarija	686	53,223	52,853	10,570.6	4.9%
Santa Cruz	2,246	278,983	270,352	54,070.4	24.9%
Beni	748	58,312	57,128	11,425.6	5.3%
Pando	236	9,436	9,321	1,864.2	0.9%
2007					
Bolivia	13,374	1,364,128	1,323,999	264,799.8	100.0%
Chuquisaca	1,099	95,234	93,091	18,618.2	7.0%
La Paz	3,591	338,774	332,303	66,460.6	25.1%
Cochabamba	2,022	247,917	239,435	47,887.0	18.1%
Oruro	575	57,899	57,527	11,505.4	4.3%
Potosí	2,075	134,314	125,773	25,154.6	9.5%
Tarija	728	68,154	64,572	12,914.4	4.9%
Santa Cruz	2,268	335,273	328,814	65,762.8	24.8%
Beni	777	73,376	70,662	14,132.4	5.3%
Pando	239	13,187	11,822	2,364.4	0.9%
2008^p					
Bolivia	14,027		1,799,283	359,856.6	100.0%
Chuquisaca	1,193		121,718	24,343.6	6.8%
La Paz	3,792		451,377	90,275.4	25.1%
Cochabamba	2,102		319,460	63,892.0	17.8%
Oruro	630		80,681	16,136.2	4.5%
Potosí	2,125		169,317	33,863.4	9.4%
Tarija	743		85,593	17,118.6	4.8%
Santa Cruz	2,369		468,083	93,616.6	26.0%
Beni	810		87,106	17,421.2	4.8%
Pando	263		15,948	3,189.6	0.9%

Elaborado con base a información de Fuente: Unidad ejecutora del bono Juancito Pinto - datos preliminares a diciembre de 2008

Consideraciones respecto al diseño de los mecanismos de transferencia analizados

Siguiendo las líneas definidas en el marco conceptual, se establecen las siguientes consideraciones respecto a las bases del diseño de las transferencias analizadas anteriormente, para el caso boliviano.

Financiamiento.-

Como puede apreciarse en los esquemas anteriores, la Renta Dignidad y el Bono Juancito Pinto parecen enfrentarse a un problema común: la fuente de financiamiento.

Si bien el incremento espectacular de precios de los hidrocarburos y la demanda de gas a Brasil, entre 2005 y 2008, permitieron niveles de recaudación del IDH y de participación de YPFB por demás suficientes para cubrir estas contribuciones (el 30% de IDH previsto permitía cubrir ambas), la alta volatilidad del precio y sensibilidad – volumen de estos ingresos es un potencial riesgo para su financiación. Surge aquí la siguiente pregunta: ¿Ante escenarios de precios deprimidos y/o baja demanda, la porción de la Renta disponible, luego de cubrir las coparticipaciones tributarias de otros beneficiarios, será suficiente?

Asimismo, el hecho de haber financiado el Bono Juancito Pinto con ingresos de YPFB, por participación en los contratos de operación, parece introducir un conflicto de política pública. Los actuales programas de gobierno incluyen entre sus postulados prioritarios el fortalecimiento de esta empresa que además, con el proceso de nacionalización, ha adquirido la responsabilidad de controlar toda la cadena sectorial.

Desde otro ángulo, en el país se ha generado un debate respecto a cuáles son las mejores vías para el uso de estos recursos y, en particular, a los mecanismos que deben ser adoptados para garantizar impacto en los indicadores de desarrollo económico y social. Entre las diversas posiciones sobre esta temática, se incluyen aquellas que destacan que estos ingresos deben permitir la diversificación productiva, como medio para: a) superar el patrón primario exportador que caracteriza al país, b) atenuar la alta dependencia de la finanzas públicas en las rentas extractivas y c) generar condiciones estructurales que permitan generar ingresos autónomos a la población y con ellos la mejora en la calidad de vida.

Si atendemos lo expresado en el marco conceptual y tal como lo reconoce el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, el objetivo final de romper con el ciclo de reproducción inter-generacional de la pobreza pasa por implementar, a la vez, “políticas de protección social y desarrollo integral a través de medidas tanto estructurales como de acción inmediata”.

Considerando que la renta de hidrocarburos es por el momento la fuente por excelencia de los ingresos públicos, la pregunta latente es: ¿la estructura actual de mercados garantiza la generación de una masa crítica de recursos que permitan financiar este cambio estructural? Considerando

las características cíclicas de este sector y en ausencia de fuente de ingresos sostenibles alternos, todo parece indicar que esta masa crítica tendrá que ser garantizada mediante un incremento importante (cuando menos duplicación) de volúmenes contratados, a largo plazo, para la exportación. Por supuesto, la consecución de los objetivos de desarrollo no dependerá únicamente de mayores ingresos, sino también de la adecuada focalización para el uso de estos recursos, de las capacidades institucionales de gestión y de la generación de entidades e instrumentos financieros acordes y que, adicionalmente, velen por un ambiente macroeconómico estable.

Selección de población objetivo y criterios de condicionalidad.-

El Bono Juancito Pinto, tiene como población objetivo a las niñas y niños que cursen los primeros ocho años de primaria, en unidades educativas públicas de todo el territorio nacional, así como aquellos de Educación Especial y de Educación Juvenil Alternativa. El requisito es el de tener una asistencia regular.

A diferencia de las TMC evaluadas, este bono no introduce criterios de selección para la focalización de poblaciones objetivo dentro un área geográfica específica, ni establece parámetros precisos de condicionamiento. El criterio de focalización indirecto está dado por el requisito de que el beneficiario pertenezca al sistema de educación pública, que es donde, en su mayoría, los niños de familias de menores ingresos de país cursan el ciclo escolar.

En este contexto, las preguntas que surgen y que serán testeadas mediante la evaluación cuantitativa, son: 1) ¿beneficia este sistema de transferencia exclusivamente o en mayor grado, a la población de niños pertenecientes a hogares en extrema pobreza y/o en situación de pobreza o pobreza moderada?; 2) ¿Garantiza este mecanismo la permanencia escolar? ¿En el corto plazo o en largo plazo?.

Criterios para la determinación de montos de transferencia.-

Las normas que crean el Bono Juancito Pinto no explicitan el criterio que primó para la determinación del monto fijo de Bs 200 anuales de

contribución. Queda entonces en duda si este monto incorpora criterios de costo de oportunidad de la escolarización. Este hecho, como se destacó en el marco conceptual, adquiere particular relevancia si se busca una reducción del trabajo infantil o para que el programa adquiera connotaciones –más allá de la sola distribución de ingreso– como incentivo para la inversión en educación.

Asimismo, al no introducirse progresividad según el avance en el ciclo de estudios u otras relativas al género (mayor incentivo a niñas), vuelve a surgir la pregunta de si la contribución se constituye en un incentivo de largo plazo a la permanencia en la escuela. Por otra parte, la posibilidad de que estas asignaciones sean otorgadas en especie –tal como determina el decreto de la creación del bono– le daría al programa un carácter más asistencialista que de incentivo.

Estas cuestiones –efectividad en la reducción del trabajo infantil, en el incremento de matriculación y para permanencia en el ciclo escolar completo– serán evaluadas en el modelo propuesto.

Externalidades.-

El Decreto que rige la creación de Bono Juancito Pinto no determina una compensación adicional para los establecimientos educativos públicos. En caso de que la oferta educativa no tenga capacidad de adaptación (por recursos físicos y logísticos) ante la nueva presión de la demanda, existe el riesgo de afectar negativamente la calidad en la prestación del servicio.

Gestión administrativa e intervenciones complementarias

Como fue destacado, la evidencia empírica sugiere que los programas que articulan las diferentes dimensiones del capital humano, a través de un enfoque integrado, dan como resultado mayores retornos sociales y facilitan una optimización tanto de costos, eficiencia de gestión y planificación y en resultados de focalización de las poblaciones objetivo.

En Bolivia, existe una amplia gama de iniciativas de protección social, aisladas, no sólo en los diferentes niveles de gobierno, sino también de

entidades privadas no gubernamentales, que pueden ser articuladas mediante la estructuración de canales de cooperación y complementariedad, según corresponda.

La creación de la Red de Programas de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario RPS–DIC, parece constituirse, en esta línea, en una medida de política acertada. Según establece el D.S. 29246 de agosto de 2007, esta red estaría siendo conformada para la coordinación interinstitucional de políticas en la materia y tendría como principios: *la integralidad* (intervenciones intersectoriales); *territorialidad* (promoción de nuevas dinámicas de relacionamiento entre comunidad, municipio, región, departamento y país); *enfoque comunitario* (fortalecimiento para formar organización en la implementación, control y evaluación de programas); *impacto* (focalización en programas orientados a erradicar las causas estructurales de la pobreza y prevención y reducción de vulnerabilidad) y; *autogestión* (incentivo mediante la transferencias directas para fortalecer las capacidades de autogestión y desarrollo sustentable en las comunidades locales).

Esta Red estaría conformada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPES), el Ministerio de Planificación de Desarrollo (instancia máxima de coordinación de los programas de la RPS-DIC), el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), Ministerios (según áreas de competencia), prefecturas, municipios y otras instancias estatales.

En todo caso, dada la reciente creación de esta instancia, habrá que esperar un tiempo de maduración para estudiar los resultados en términos de continuidad, gestión, rendición de cuentas, mediciones de impactos, calidad de evaluación, capacidad oportuna de ajustes de programas, entre otros; así como los canales de cooperación y de complementariedad que puedan generarse con los diferentes niveles subnacionales, en el marco del proceso autonómico iniciado en el país.

Finalmente, siguiendo las recomendaciones detalladas en el marco conceptual, sería también importante que:

a) se articulen canales de cooperación con entidades privadas no gubernamentales nacionales e internacionales y académicas que trabajan en el ámbito de políticas sociales y productivas y b) se incluyan, transversalmente, componentes psicosociales y de gestión medio ambiental, que

permitan incidir en prácticas que inhiben la consecución de los objetivos de estos programas (ej. subvaloración de la educación, percepción positiva de trabajo infantil, etc).

Evaluación cuantitativa: modelo y resultados

Uno de los principales objetivos de este documento es explorar los impactos microeconómicos de dos tipos de bonos entregados por el Estado boliviano: 1) el Bono Juancito Pinto y 2) la Renta Dignidad (antes Bonosol). En este sentido, en esta sección se presenta la estrategia metodológica adoptada, los principales supuestos del análisis y, finalmente, los resultados numéricos encontrados.

Metodología

La fuente de información primaria se encuentra en las Encuestas de Hogares en el Programa de Mejoramiento de Encuestas y Medición de Condiciones de Vida (MECOVI), periódicamente realizadas por el Instituto Nacional de Estadística de la República de Bolivia (INE). En esta encuesta se realizan preguntas que cubren las principales características del hogar, respecto a empleo, salud, educación, infraestructura, etc. En este documento se utilizaron los resultados de las siguientes preguntas:

- ¿Ha recibido el Bono Juancito Pinto en la gestión 2006?
- Además de los ingresos mencionados anteriormente, durante los últimos doce meses, ¿recibió, usted el Bonosol?⁸

Para cada una de las familias encuestadas⁹ se construyó un vector que contiene información sobre el ingreso total de la familia por el Bono Juancito Pinto (asumiendo Bs 200 por cada niño que sí afirma haberlo recibido), por

8 Es importante señalar que este bono posteriormente se denominó “Renta Dignidad”.

9 La muestra se compone de 4,148 familias.

el Bonosol y el resto de información de interés para el hogar, en particular, aquella relacionada con el ingreso total per cápita.

Utilizando entonces la información del ingreso per cápita, se ordenaron las familias de acuerdo a cada decil de ingreso, aplicando el factor de expansión propuesto por el INE; luego, en cada decil de ingreso se calcula el ingreso total que cada hogar recibe por ambos bonos. Con este análisis se espera conocer la progresividad de los bonos entregados por el Estado boliviano; de esta manera, si las familias situadas en los deciles más pobres reciben proporcionalmente una mayor cantidad del bono, entonces éste será progresivo.

Con la información procesada también se evaluará la relación de ambos bonos con las dos medidas de pobreza (normal y extrema) calculadas por el INE e insertas en los resultados de la Encuesta de Hogares. En particular, se desea conocer la mejora en el ingreso de las familias debido a la entrega de estos bonos y, de forma colateral, el impacto sobre la distribución de éste, a través de las curvas de Lorenz y los índices de Gini usualmente utilizados.¹⁰ Para ello, se contrastará el ingreso familiar total per cápita de cada familia con y sin los recursos transferidos por el Estado boliviano a través de estos dos bonos.¹¹

Puesto que el financiamiento de ambos bonos está vinculado a la participación del Estado boliviano en la renta petrolera, también se realizará un análisis de sensibilidad entre distintos escenarios de mercado para el hidrocarburo boliviano y su impacto sobre la pobreza y la distribución del ingreso, utilizando como canal de transmisión dichos bonos. En este sentido, se asume que la variación en los ingresos petroleros, en distintos escenarios de mercado, se trasladan proporcionalmente a variaciones en el valor de dichos bonos. Por ejemplo, la apertura del mercado a la República Argentina¹² permitirá la duplicación de los ingresos para el Estado

10 Ambos indicadores evidencian el grado de desigualdad en la distribución del ingreso de un país. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, donde 0 corresponde a perfecta igualdad y 1 a perfecta desigualdad (en los extremos: una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

11 Todo el análisis numérico se realizó en Matlab.

12 Con los volúmenes máximos acordados.

boliviano¹³; en este sentido, de darse este escenario, es razonable suponer que los bonos podrían duplicarse.

Resultados

Progresividad de los Bonos

La Tabla 1 presenta el cálculo de cuánto recibieron las familias, en cada decil de ingresos, por los dos bonos sujetos de estudio.¹⁴ En principio se puede destacar que el diseño de la muestra y los factores de expansión de ella (ambos realizados por el INE) son muy satisfactorios. Esta afirmación se fundamenta en el hecho que el presupuesto ejecutado por el Bono Juancito Pinto, de acuerdo a información oficial, para el año 2006 fue de Bs 217 millones; y por el Bonosol Bs 867.9 millones, cifras muy cercanas a las *replicadas* por la encuesta de hogares.

Tabla 1: Bonos y deciles de ingreso (MM Bs/año y %)

Decil	Juancito Pinto (MM Bs)	Bonosol (MM Bs)	Juancito Pinto (%)	Bonosol (%)
1	41.8	148.3	16.4%	16.1%
2	36.3	118.5	14.3%	12.9%
3	35.8	120.0	14.1%	13.0%
4	35.1	58.8	13.8%	6.4%
5	28.2	46.5	11.1%	5.1%
6	26.4	75.3	10.4%	8.2%
7	22.7	82.4	8.9%	9.0%
8	12.9	93.9	5.1%	10.2%
9	7.6	90.1	3.0%	9.8%
10	7.7	86.2	3.0%	9.4%
Total	254.6	920.0	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta MECOVI 2007

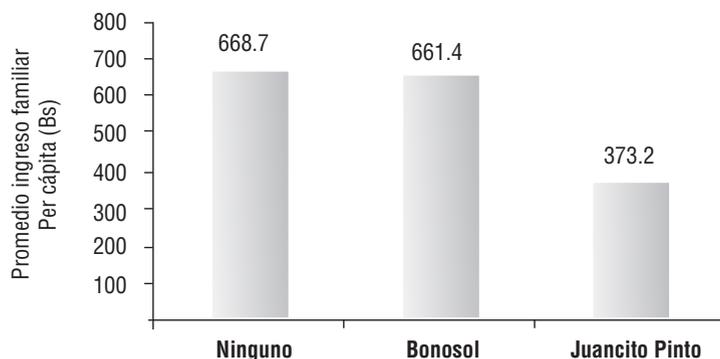
13 Bajo el supuesto de que el escenario de precios observado el año 2009 se mantenga en el futuro.

14 Es prudente remarcar que en el decil 1 se encuentran las familias de menor ingreso; por el contrario, en el decil 10 se encuentran aquellas de mayor ingreso.

De acuerdo a la Tabla anterior, tanto el Bono Juancito Pinto como el Bonosol presentan un componente progresivo interesante: en ambos casos, el decil más pobre de ingresos (1) recibe aproximadamente el 16% del total entregado por el Estado; mientras que el decil más rico (10) recibe el 3% con el Bono Juancito Pinto y 9.5% con el Bonosol. El hecho de que el Bono destinado a la niñez sea ligeramente más progresivo que aquél destinado a la tercera edad sugiere, con fuerza, que la progresividad del primero surge porque las familias de menores ingresos tienden a tener una mayor cantidad de hijos, por ello, recibirían mayores recursos.

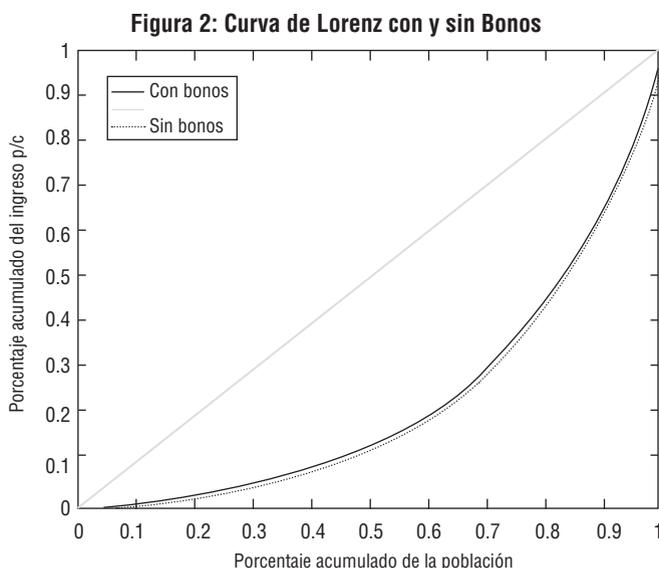
El resultado comentado en el párrafo anterior también se observa en la Figura 1, en el que se presenta el ingreso promedio per cápita familiar para el total de la muestra,¹⁵ en tres grupos: 1) aquellas personas que no recibieron ninguno de los bonos; 2) aquellas que sólo recibieron el Bonosol y 3) los niños que recibieron el bono Juancito Pinto. Es evidente entonces, que los niños que reciben el bono Juancito Pinto provienen de hogares con un menor ingreso familiar promedio.

Figura 1: Bonos e Ingreso Familiar Promedio Per Cápita



15 Por supuesto, ajustada por el factor de expansión.

Utilizando la información de las encuestas también es posible simular la situación en la que los Bonos Juancito Pinto y Bonosol, se eliminan, tal como se describió en la descripción metodológica de la sección anterior. En este sentido, la Figura 2 presenta las Curvas de Lorenz para dos situaciones: 1) la actual, con la entrega de bonos (línea gruesa) y 2) la simulada, sin bonos (línea punteada).¹⁶ De acuerdo a estos resultados se observa que la entrega de Bonos por parte del Estado mejora ligeramente la distribución de la población boliviana.



16 La Curva de Lorenz expresa la distribución porcentual acumulada por población e ingresos, utilizada para el cálculo del índice de Gini; por tanto, es una representación que permite una mejor precisión visual de este índice de concentración. La diagonal representa aquella situación donde existe “perfecta” distribución del ingreso; en consecuencia, deberá interpretarse que esta distribución “...será tanto más equitativa cuanto la línea poligonal esté más apegada a la diagonal” (Ahijado, 1996).

Dado que la Curva de Lorenz es un instrumento visual, es necesario precisar los resultados a través del Coeficiente de Gini.¹⁷ Por esta razón, la Tabla 2 presenta los indicadores de desigualdad y pobreza usualmente utilizados. Es necesario remarcar que tanto la línea de la pobreza como de la pobreza extrema se obtuvo de la encuesta de hogares publicada por el INE. De acuerdo a esta tabla, queda claro que la presencia de ambos bonos disminuye la desigualdad, la pobreza y pobreza extrema de las familias. Ciertamente el análisis estático realizado con este ejercicio no permite ver la reacción de las familias ante este ingreso adicional, en particular, conocer si efectivamente las condiciones de vida mejoran para estos hogares; sin embargo, esta primera aproximación sugiere la dirección de los resultados.

Tabla 2: Indicadores de desigualdad y pobreza

Escenario	Gini	Pobreza	Pobreza Extrema
Con bonos	53.5%	51.9%	33.6%
Sin bonos	55.0%	52.7%	34.7%

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta MECOVI 2007

Análisis de sensibilidad

Los bonos objeto de estudio están condicionados por desempeño del sector hidrocarburífero boliviano, el Bono Juancito Pinto en teoría está financiado por los ingresos que tendrá YPFB con la firma de los nuevos contratos

17 El cálculo de este indicador se realizó a través de la Fórmula de Brown que tiene la siguiente expresión:

$$G = 1 - \sum_{i=1}^{n-1} (x_{i+1} - x_i) (y_{i+1} + y_i)$$

Donde:

x_i = Proporción acumulada de la población hasta el individuo i .

y_i = Proporción acumulada del ingreso hasta el individuo i .

de exploración y explotación y la renta dignidad se financia en parte con recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos aprobado por la Ley de Hidrocarburos N° 3058, previo al proceso de “nacionalización”. Considerando lo expuesto, a continuación se evaluará cómo varían los indicadores de pobreza y desigualdad en distintos escenarios de mercado para el sector petrolero boliviano.

La Tabla 3 presenta seis posibles escenarios de precios y mercados, el valor de los Bonos que razonablemente podrían estar relacionados con dichos escenarios y los resultados sobre el coeficiente de Gini e índices de pobreza asociados a cada uno de los supuestos. La tendencia es clara y consistente con los resultados anteriores, el crecimiento (decrecimiento) en la entrega de los bonos, asociado a ganancia (pérdida) de mercados, resulta en una mejor (peor) distribución del ingreso y menores (mayores) índices de pobreza. Por ello, no se puede rechazar la hipótesis de que abrir mercados para el gas natural podría elevar el monto de los bonos entregados y, así, mejorar el bienestar de la población.

Tabla 3: Análisis de sensibilidad ante cambios en el sector petrolero

Precio Petróleo - WTI (US\$/Barril)	Mercados	Juancito Pinto (Bs)	Bonosol - Renta Dignidad (Bs)	Gini	Pobreza	Pobreza Extrema
35	Brasil	30.0	822.9	54.67%	52.50%	34.45%
35	Brasil + Argentina	30.0	822.9	54.67%	52.50%	34.45%
65	Brasil	114.0	1,371.4	54.43%	52.34%	34.39%
65	Brasil + Argentina	187.5	2,742.9	53.89%	51.96%	33.11%
100	Brasil	200.0	2,400.0	54.01%	52.01%	33.22%
100	Brasil + Argentina	260.0	4,800.0	53.10%	50.85%	31.78%

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta MECOVI 2007

También a través de la anterior Tabla es posible apreciar que, con precios del petróleo en el umbral de 35 US\$/Barril, los bonos entregados en ambas posibilidades de mercado son iguales. La razón es clara, estos precios asociados al rígido sistema impositivo aplicado en el país, no fomentan la inversión en exploración y explotación necesaria para abastecer este mercado, por ello, el proyecto no se lleva a cabo.

Relación del Bono Juancito Pinto y la asistencia a la Unidad Educativa

Con la información inserta en las encuestas, también es posible conocer si la entrega del Bono Juancito Pinto disminuye la probabilidad de deserción escolar; para ello se utilizó una muestra de 4,534 niños y niñas comprendidos entre los 5 y 15 años, tanto del área rural como urbana. Para ello se utilizaron cuatro estrategias de estimación: 1) mínimos cuadrados ordinarios; 2) mínimos cuadrados ordinarios ponderados por el factor de expansión; 3) estimación binaria logit y 4) estimación binaria probit. Las últimas dos técnicas responden al hecho de que la variable dependiente es acotada y puede tomar los valores de 0 y 1, tal como se explicará a continuación.

El ajuste econométrico intenta explicar la asistencia del niño a la unidad educativa, en este sentido, se utilizaron los resultados a la pregunta: *¿Actualmente asiste al curso que se inscribió?* La respuesta a esta pregunta puede tomar dos valores: 1 cuando sí asiste y 0 cuando no lo hace. Por otro lado, se asume que la decisión de asistir o no a clases depende de: 1) la condición de urbano o rural del hogar; 2) la edad del niño; 3) si el niño sabe leer o no; 4) si el niño afirma haber recibido el Bono Juancito Pinto; 5) si el niño afirma trabajar; 6) el ingreso per cápita del hogar; 7) el número de miembros en el hogar y 8) el grado de escolaridad del padre de familia.

La Tabla 4 presenta los resultados de la estimación, de acuerdo a ella se observan los coeficientes estimados y los estadísticos de confiabilidad. En general el signo es el esperado, en particular, la probabilidad de asistencia al centro educativo por parte del niño es elevado, cuando: 1) el hogar es urbano; 2) el niño tiene más edad; 3) si sabe leer y escribir; 4) **si recibe el Bono Juancito Pinto**; 4) si **no** trabaja; 5) si el hogar posee un ingreso per cápita elevado; 6) cuando el número de miembros en la familia es bajo y 7) mientras mayor sean los años de educación del jefe del hogar.

Si bien el impacto del Bono Juancito Pinto varía según sea el modelo utilizado (ver el valor del coeficiente), la dirección es positiva en las cuatro especificaciones econométricas. Por ello, no es posible rechazar la hipótesis de que la entrega del Bono Juancito Pinto eleva la probabilidad de que un niño, entre los 5 y 15 años de edad, asista al centro educativo al que se inscribió.

Tabla 4: Estimaciones econométricas

Variable	Mínimos Cuadrados Ordinarios		Mínimos Cuadrados Ordinarios Ponderados		Logit		Probit	
	Coefficiente	t	Coefficiente	t	Coefficiente	z	Coefficiente	z
Constante	0.288	6.461	-0.035	-0.818	-0.819	-4.204	-0.544	-4.586
Urb (1=urbano, 0=rural)	0.075	4.353	0.209	13.703	0.284	3.859	0.190	4.197
Edad (años)	0.003	1.164	0.007	2.388	0.015	1.194	0.009	1.175
Sabe leer (1=sí, 0=No)	0.108	3.708	0.094	3.171	0.495	3.861	0.295	3.782
Bono (1=sí, 0=No)	0.047	2.815	0.054	3.319	0.190	2.710	0.122	2.794
Trabaja (1=sí, 0=No)	-0.040	-1.777	0.031	1.435	-0.178	-1.892	-0.110	-1.866
Ingreso per cápita (Bs)	0.000	-8.450	0.000	-2.693	-0.001	-8.020	0.000	-8.306
Miembros en el hogar (#)	-0.017	-5.046	-0.018	-5.397	-0.076	-5.149	-0.046	-5.066
Años de educación jefe hogar	0.012	3.500	0.013	3.569	0.054	3.573	0.033	3.491
R2		0.04		0.19		0.43		0.43
F		21.45		40.14				
DW		0.53		0.50				

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta MECOVI 2007

Conclusiones

Las principales conclusiones del presente texto son:

- Agrupando a las familias por deciles de ingreso, se observa que las familias más pobres reciben una cantidad más que proporcional del monto total de este Bono. Una posible explicación se encuentra en el hecho de que las familias pobres tienden a tener una mayor cantidad de hijos, por ello, reciben un mayor monto de dinero por este bono. En el caso del Bonosol, la progresividad existe pero es moderada.
- Si los precios altos del petróleo y nuevos mercados para el gas natural vienen asociados a incrementos en la entrega de estos bonos, tanto la desigualdad del ingreso como la pobreza podrían disminuir. Por supuesto, aún persiste la discusión si el uso de la renta petrolera en el financiamiento de ambos bonos es la estrategia óptima para el Estado boliviano.
- La entrega del Bono Juancito Pinto incrementa la probabilidad de asistencia a la unidad educativa. Utilizando técnicas de mínimos cuadrados, mínimos cuadrados ponderados y estimaciones binarias (probit y logit), se observa una relación positiva entre los niños que afirman haber recibido el Bono Juancito Pinto y aquellos que asisten al curso

al cual se inscribieron. También se verifican las relaciones usuales; en particular, la probabilidad de asistencia al centro educativo por parte del niño es elevado, cuando: 1) el hogar es urbano; 2) el niño tiene más edad; 3) si sabe leer y escribir; 4) si no trabaja; 5) si el hogar posee un ingreso per cápita elevado; 6) cuando el número de miembros en la familia es bajo y 7) mientras mayor sean los años de educación del jefe del hogar.

- Atendiendo las experiencias internacionales, las consideraciones efectuadas con relación al diseño de estas contribuciones y a las conclusiones de la evaluación cuantitativa citadas en los puntos anteriores, puede establecerse que será necesario avanzar en el perfeccionamiento de los mecanismos de transferencia. Fundamentalmente, y según fue expresado a lo largo de este documento, se recomienda evaluar los criterios de focalización, la determinación de los montos de transferencia –buscando establecer mecanismos de incentivo efectivos a la permanencia escolar en el largo plazo y la reducción del trabajo infantil– así como la conveniencia de incluir parámetros específicos para el control de condicionamientos. Esta evaluación requerirá contar con seguimientos periódicos e indicadores de impacto, que deben ser parte de las responsabilidades de la entidad ejecutora de los Programas de Protección Social.
- Finalmente, se destacan dos desafíos:
 - 1) Lograr la sostenibilidad no sólo de estos programas, sino también de aquellas acciones de carácter estructural que son necesarias para aumentar los ingresos autónomos de la familias y la superación de la pobreza en el largo plazo (diversificación productiva, políticas de capacitación e inserción laboral, mejora en la calidad educativa y acciones dirigidas a lograr una mayor movilidad social, como las de crédito y becas a la educación técnica y superior, entre otras). En este marco, las características económicas del país y la estructura de ingresos públicos, parecen sugerir que la ampliación de mercados del gas natural juega aún un papel central para garantizar los flujos de inversión social y productiva.

- 2) La consolidación de la RPS–DIC, como promotora de programas de protección social con enfoques integrales y generadora de canales de coordinación, cooperación y complementariedad, no sólo entre los diferentes niveles de gobierno, sino también con entidades no gubernamentales y académicas que trabajan en este ámbito.

Bibliografía

- AHIJADO, Manuel y AGUER, Mario
 1996 *Diccionario de Economía y Empresa*. Madrid, Ediciones Pirámide S.A.
- ANDERSEN, Lykke
 2003 “Baja Movilidad Social en Bolivia: Causas y Consecuencias para el Desarrollo” en *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico* No 1. La Paz, IISEC.
- CEPAL
 2003 “Panorama Social de América Latina. 2001-2002”.
- DURYEA, Suzanne y PÁGES, Carmen
 2002 “Human Capital Policies: What They Can and Cannot Do for Productivity and Poverty Reduction in Latin America”. Working Paper No 468. Inter-American Development Bank.
- FISZBEIN, Ariel y SHADY, Norbert
 2009 *Transferencias Monetarias Condicionadas– Reduciendo la Pobreza Actual y Futura*. Washington D.C., Banco Mundial.
- LEE, E. y FORTHOFFER, R.
 2006 “Analyzing Complex Survey Data”. Second Edition. Sage University Papers series on Quantitative Applications in the Social Sciences, No. 07 – 71. Thousand Oaks, CA: Sage.
- MEDINACELI, Mauricio
 2007 *La Nacionalización del Nuevo Milenio: Cuando el precio fue un aliado*. La Paz, Fundemos.
- 2006 “Aspectos Tributarios de la Ley de Hidrocarburos No. 3058 y del Decreto Supremo N° 28701” en *Boletín Económico*:

- Análisis de Coyuntura. “La Nacionalización Bajo la Lupa”. La Paz, Fundación Milenio.
- 2003 “Sistemas Impositivos Aplicados al Sector Petrolero en Bolivia”. Cámara Boliviana de Hidrocarburos. Santa Cruz, Mimeo.
- SKOUFIAS, Emmanuel y DAVIS, Benjamin.
“Evaluación de la Selección de Hogares de Hogares Beneficiarios en el Programa Progresá”. IFPRI.
- VILLATORO, Pablo
- 2005 “Programas de Tranferencias Monetarias Condicionadas: Experiencias en América Latina” en Revista de la CEPAL No 86.
- YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) Informes Estadísticos Varios, La Paz-Bolivia.